22.03.79

Sachgebiet 340

Unterrichtung

durch die Bundesregierung

Bericht über verwaltungsgerichtliche Verfahren zur Erreichung eines Studienplatzes

A. Entschließung vom 23. Juni 1978

Der Bundestag hat in seiner 101. Sitzung am 23. Juni 1978 zu dem von ihm verabschiedeten Zweiten Gesetz zur Änderung der Verwaltungsgerichtsordnung — Drucksachen 8/1717, 8/1935 — den nachfolgenden Entschließungsantrag des Rechtsausschusses auf Drucksache 8/1935 angenommen:

"Der Bundestag wolle beschließen,

- 1. ...
- 2. die Bundesregierung zu ersuchen, bis 1. April 1979 dem Deutschen Bundestag einen Bericht mit spezifizierten und interpretierten Daten zu folgenden Fragestellungen vorzulegen:

- Zahl und Art der vom Verwaltungsgericht Gelsenkirchen verhandelten Fälle;
- Dauer und Ausgang der Prozesse;
- Zahl der Klagen pro gewünschter Fachrichtung;
- Zahl der durchschnittlichen Kosten der vor den örtlich zuständigen Gerichten durchgeführten Verfahren zur Erreichung eines Studienplatzes durch Nachweis von Studienplatzkapazitäten, die von der Zentralstelle für die Vergabe von Studienplätzen nicht erfaßt waren."

B. Bericht der Bundesregierung

I. Vorbemerkung

Für Anfechtungsklagen und damit auch für Anträge auf Erlaß einstweiliger Anordnungen gegen Verwaltungsakte der Zentralstelle für die Vergabe von Studienplätzen in Dortmund (ZVS) wurde durch das Gesetz vom 26. Februar 1975 (BGBl. I S. 617) die zentrale örtliche Zuständigkeit des Verwaltungsgerichts Gelsenkirchen, in dessen Bezirk die ZVS ihren Sitz hat, geschaffen, und zwar befristet bis zum 31. Dezember 1978. Auf Grund des Zweiten Gesetzes zur Anderung der Verwaltungsgerichtsordnung vom

25. Juli 1978 (BGBl. I S. 1107) ist die zentrale Zuständigkeit des Verwaltungsgerichts Gelsenkirchen nunmehr unbefristet vorgesehen (§ 52 Nr. 3 Satz 4 VwGO).

Nach Meinung des Rechtsausschusses des Deutschen Bundestages sprechen gegen die zentrale Gerichtszuständigkeit als Dauerlösung insofern Bedenken, als durch sie der leichte Zugang der Betroffenen zur Gerichtsbarkeit, wozu eine angemessene Ortsnähe der Gerichte gehört, in nicht unerheblicher Weise beeinträchtigt wird (vgl. den Bericht der Abgeordneten Erhard (Bad

Schwalbach) und Lambinus — Drucksache 8/1935, zu Artikel 1 Nr. 3 S. 6). Der Rechtsausschuß ging davon aus, daß das Problem der zentralen Zuständigkeit im Laufe dieser Legislaturperiode oder spätestens Anfang der nächsten Legislaturperiode im Rahmen von Änderungsvorschlägen zur Verwaltungsgerichtsordnung, vor allem im Zusammenhang mit der Vereinheitlichung der Gerichtsverfahrensvorschriften, erneut überprüft werden könne.

 Die unter II und III genannten Zahlen beruhen auf Angaben der zuständigen obersten Landesbehörden.

II. Verfahren zur Erreichung eines Studienplatzes beim Verwaltungsgericht Gelsenkirchen

1. Zahl und Art der Verfahren

Beim Verwaltungsgericht Gelsenkirchen sind folgende Klagen und Anträge auf Erlaß einstweiliger Anordnungen (einstweilige Anordnungsverfahren) gegen Verwaltungsakte der Zentralstelle für die Vergabe von Studienplätzen (ZVS-Verfahren) eingegangen und erledigt worden:

	anhängig (Jahresbeginn)		eing	gegangen	eı	rledigt	anhängig (Jahresende)	
Jahr	Klagen	einstweilige Anordnungs- verfahren	Klagen	einstweilige Anordnungs- verfahren	Klagen	einstweilige Anordnungs- verfahren	Klagen	einstweilige Anordnungs- verfahren
1977 1978	1 221 939	69 44	1 797 1 273	864 608	2 079 1 458	889 608	939 754	44

Eine abnehmende Tendenz ist seit 1976 zu beobachten. 1975 waren es noch 3 265 eingegangene Klagen und 1 379 einstweilige Anordnungen, 1976 nur noch 2 295 Klagen und 1 037 einstweilige Anordnungen. Das Verhältnis von Klageverfahren zu einstweiligen Anordnungsverfahren ist mit etwa 67 zu 33 nahezu konstant geblieben.

Der Grund für diese Entwicklung dürfte im wesentlichen sein, daß zunehmend begehrt wird, die Kapazitätsfestsetzungen für einzelne Hochschulen zu überprüfen. Dafür ist das Gericht zuständig, in dessen Bezirk die Hochschule liegt.

2. Zahl der Verfahren pro gewünschter Fachrichtung

Auf die einzelnen Studiengänge verteilten sich die Verfahren wie folgt:

	Sommersemester 1977			tersemester 977, 1978	Somr	nersemester 1978		tersemester 978, 1979
Studiengang	Klage	einstweilige Anordnungs- verfahren	Klage	einstweilige Anordnungs- verfahren	Klage	einstweilige Anordnungs- verfahren	Klage	einstweilige Anordnungs- verfahren
Agrarwissenschaft		· .	15	5		· _	9	4
Architektur	_	_	17	12			15	3
Bauingenieurwesen			3	1	_		_	
Betriebswirtschaft	2		2		-		12	1
Biochemie	4	1		-	-			
Biologie	6	2	22	13	8	4	14	5
Chemie	1		1		1		_	
Chemieingenieurwesen			2		-			-
Elektrotechnik	2		20	8	2	·	8	3
Fotoingenieurwesen			2	_	-		4	1
Gartenbau	-		1	_	-		2	-
Haushalts- und Ernährungswissenschaften			3	2			4	1
Innenarchitektur	2	1			_		2	
Kommunikationsdesign			1			_	_	
Landbau			1		_		1	-
Landespflege			3	1			2	
Lebensmittèl- technologie			1					
Lebensmittelchemie	1	. 1		· '] _			
Lehramtsstudiengänge.	61	24	121	52	12	4	59	27
Maschinenbau/ Fahrzeugtechnik	1	1	4	2			4	
Medizin	366	216	615	307	331	182	372	179
Okonomie			-1				_	_
Pädagogik	3	2	7	3			8	4
Pharmazie	17	5	45	17	17	11	21	11
Psychologie	46	19	69	34	23	15	41	15
Rechtswissenschaft	4		8	4	_	. —	21	6
Sozialarbeit	3	1	8	1	2	2	4	1
Sozialpädagogik	1	<u> </u>	10	2	3		5	2
Sozialwesen	_		2	1	-		1	
Sozialwissenschaften	1	2	2	1	-	_	1	1
Sport	4	1	-3	2	1	_	7	3
Technisches Gesundheitswesen	_	_	1	1	1		1	1

	Sommersemester 1977			tersemester 977, 1978	Som	nersemester 1978	Wintersemester 1978, 1979	
Studiengang	Klage	einstweilige Anordnungs- verfahren	Klage	einstweilige Anordnungs- verfahren	Klage	einstweilige Anordnungs- verfahren	Klage	einstweilige Anordnungs- verfahren
Tiermedizin	9	3	53	25	13	6	42	18
Ubersetzen und Dolmetschen			. 2	1	_	_	3	
Visuelle Kommunikation	. 2	1				_	. 8	2
Vermessungswesen			3	1 .		·		
Versorgungstechnik		_	2		_			. —
Volkswirtschaft	-				1	<u> </u>		
Weinbau/ Getränketechnologie			4			_	1	
Wirtschafts- wissenschaft	, 2				1	_		·
Wirtschaftspädagogik .	. 3		1				3	·
Zahnmedizin	80	47	107	59	65	34	100	. 44

Die Aufteilung auf die am häufigsten betroffenen Studiengänge stellte sich prozentual wie folgt dar:

·	Sommersemester 1977			tersemester 977, 1978	Som	nersemester 1978	Wintersemester 1978, 1979	
Studiengänge	Klage	einstweilige Anordnungs- verfahren	Klage	einstweilige Anordnungs- verfahren	Klage	einstweilige Anordnungs- verfahren	Klage	einstweilige Anordnungs- verfahren
Humanmedizin	58,9	66,3	53	55,3	68,8	7 0,5	48	54
Zahnmedizin	12,9	14,4	9,2	10,6	13,5	13,2	12,9	13,3
Lehramtsstudiengänge .	9,8	7,4	10,4	9,4	2,5	1,5	7,6	8,1
Psychologie	7,4	5,8	5,9	6,1	4,8	5,8	5,3	4,5
Tiermedizin	1,4	0,9	4,6	4,5	2,7	2,3	5,4	5,4
Pharmazie	2,7	1,5	3,9	3,1	3,5	4,3	2,7	3,3
sonstige Studiengänge .	6,8	3,7	13	11	4,2	2,4	18,1	11,4
insgesamt	100	100	100	100	100	100	100	100

Diese Aufschlüsselung läßt erkennen, daß im Durchschnitt 91 v. H. aller Verfahren auf die Studiengänge Humanmedizin, Zahnmedizin, Lehramtsstudiengänge, Psychologie, Tiermedizin und Pharmazie entfallen.

3. Dauer der Verfahren

Die Verfahrensdauer betrug bei Klagen (in v. H. aller Verfahren):

Sommersemester/ Wintersemester	bis 3 Monate	mehr als 3 bis 6 Monate	bis 6 Monate	mehr als 6 bis 12 Monate	bis 12 Monate	mehr als 12 bis 24 Monate	mehr als 24 bis 36 Monate	mehr als 36 Monate
WS 1973/1974	37,74	15,50	53,24	28,08	81,32	15,99	0,58	1,54
SS 1974	2,26	28,20	30,46	53,05	83,51	11,95	3,94	0,13
WS 1974/1975	30,74	36,98	67,72	19,70	87,42	10,14	1,93	0,51
SS 1975	36,37	31,87	68,24	13,85	82,09	3,96	12,09	1,75
WS 1975/1976	24,59	37,77	62,36	24,40	86,76	10,24	1,98	0,94
SS 1976	35,10	24,63	57,93	25,31	85,04	4,39	9,00	
WS 1976/19 77	28,41	40,15	68,56	11,59	80,15	18,33	1,41	
SS 1977	37,20	30,10	67,30	23	90,30	1,30		
WS 1977/1978	45,20	24,40	69,60	7,10	76,70	19,20		
SS 1978	39,29	33,68	72,97	2,29	75,26			
WS 1978/1979	31,89							

Die Verfahrensdauer betrug bei Anträgen auf Erlaß einstweiliger Anordnungen (in v. H. aller Verfahren):

Sommersemester/ Wintersemester	bis 3 Monate	mehr als 3 bis 6 Monate	bis 6 Monate	mehr als 6 bis 12 Monate	bis 12 Monate	mehr als 12 bis 24 Monate	mehr als 24 bis 36 Monate	mehr als 36 Monate
WS 1973/1974	79,23	5,33	84,56	15,45		. —		
SS 1974	19,14	46,47	65,61	30,24	3,74	0,42		
WS 1974/1975	53,40	38,12	91,52	4,24	3,78	0,46		
SS 1975	70	21,14	91,14	5,43	2,30	1,14		
WS 1975/1976	35,09	58,42	93,51	4,74	1,32		_	-
SS 1976	79,87	15,17	95,04	4,46	0,25	0,25		
WS 1976/1977	32,11	65,18	97,29	2,40	0,31			
SS 1977	89,20	9,30	98,50	0,90	0,30			
WS 1977/1978	91,70	6,30	98	0,70				
SS 1978	91,47	8,53	100					•
WS 1978/1979	81,38							

Hierzu ist zu bemerken:

Die Klageverfahren sind in 62 v. H. Fällen innerhalb von sechs Monaten abgeschlossen worden, wobei auffällt, daß der Anteil der bis zu sechs Monate anhängigen Verfahren seit 1973 erheblich zugenommen hat. Von den Verfahren, die das Sommersemester 1978 betrafen, sind bereits fast 73 v. H. binnen sechs Monaten abgeschlossen worden. Im Gegensatz dazu nimmt die Zahl der bis zwölf Monate anhängigen Klageverfahren ab. Angesichts der abnehmenden Tendenz bei den Eingängen kann angenommen werden, daß das Verwaltungsgericht Gelsenkirchen auch weiterhin Rechtsschutz innerhalb angemessener Fristen gewähren kann. Nach den Erfahrungen des Gerichts steigt der für die Erledigung der Sachen erforderliche Aufwand allerdings an. Das Gericht sieht den wesentlichen Grund dafür in dem Umstand, daß in nahezu jedem Verfahren auf die individuellen Gegebenheiten bezogene Härtefallprüfungen vorzunehmen sind, während die Klärung allgemeiner, für eine Vielzahl von Streitsachen bedeutsamer Rechtsfragen mehr und mehr in den Hintergrund getreten ist. Die Verfahren über Anträge auf Erlaß einstweiliger Anordnungen sind in der Regel in 91 v. H. Fällen innerhalb von sechs Monaten abgeschlossen. Die Quote der in diesen Zeitraum fallenden Erledigungen hat auch hier zugenommen. So konnten alle das Sommersemester 1978 betreffenden einstweiligen Anordnungsverfahren binnen sechs Monaten erledigt werden.

Diese Verfahrensdauer ist im Vergleich mit anderen Verfahren zufriedenstellend. Verwaltungsgerichtliche Klagen sind in anderen Sachgebieten wesentlich länger anhängig, nämlich zu etwa 40 v. H. mehr als ein Jahr (vgl. Ule, Rechtstatsachen zur Dauer des Verwaltungs- [Finanz-] Prozesses, Bd. 69 der Schriftenreihe der Hochschule Speyer, a. a. O. S. 101 f.).

4. Ausgang der Verfahren und Erledigungsart

Die Art der Erledigung und das Verfahrensergebnis ist — in Prozentsätzen — aus den folgenden Tabellen zu ersehen:

Klageverfahren

		Urteile	,				
Sommer- (Winter-)		d	avon		Rücknahmen	Erledigung auf	
Semester	insgesamt	Kläger obsiegt		ZVS obsiegt		sonstige Weise	
		627		. 15 E			
SS 1977	17,39	3,01		14,38	14,71	67,89	
WS 1977/1978	13,45	0,65		12,80	74,86	11,86	
SS 1978	11,05	0,28		10,77	6,08	82,87	
WS 1978/1979	2,60	0		2,60	51,95	45,4 5	

Einstweilige Anordnungsverfahren

		Beschlüsse		1		
Sommer-		dav	von	Rücknahmen	Erledigung auf sonstige Weise	
(Winter-) semester	insgesamt	einstweilige Anordnung erlassen	einstweilige Anordnung abgelehnt	Ruckilalilleli		
SS 1977	87	11,46	75,54	8,05	4,95	
WS 1977/1978	73,32	4,32	69	15,31	11,89	
SS 1978	82,55	4,26	78,29	11,63	5,81	
WS 1978/1979	84,41	9,09	75,32	8,23	7,36	

Bemerkenswert bei den Klageverfahren ist, daß die Gesamtzahl der Rücknahmen und der Erledigungen auf sonstige Weise in den Jahren 1977 bis 1978 erheblich zugenommen hat, wobei der größte Sprung vom Sommersemester 1978 zum Wintersemester 1978/79 eingetreten ist. Damit korrespondierend ging die Zahl der Urteile zurück. Bei den einstweiligen Anordnungsverfahren ist diese Entwicklung nicht zu beobachten. Mit Schwankungen in den einzelnen Jahren ist hier im Mittel das Verhältnis 81,8 Beschlüsse zu 18,2 Rücknahmen und Erledigungen auf sonstige Weise gleichgeblieben.

Was den Ausgang des Verfahrens angeht, zeigt sich, daß die Zahl der Fälle zurückgeht, in denen der Kläger mit einer Klage obsiegt. Bei der für das Wintersemester 1978/79 eingesetzten Zahl Null ist allerdings zu berücksichtigen, daß die Klageverfahren erst zu einem Teil entschieden sind. Den Prozentsätzen der Tabellen liegen nur die bislang erledigten Verfahren zugrunde. Im übrigen ist zu beobachten, daß sich der Schwerpunkt des Rechtsschutzes immer mehr auf das einstweilige Anordnungsverfahren verlagert. Der Anteil der erlassenen einstweiligen Anordnungen lag beim Wintersemester 1978/79 mit über 9 v. H. erheblich über den entsprechenden Zahlen für das Wintersemester 1977/78 und das Sommersemester 1978. Diese Verlagerung ist auch der wesentliche Grund dafür, daß die Zahl der Urteile zurückging.

III. Durchschnittliche Kosten in Verfahren zur Erreichung eines Studienplatzes vor den örtlich zuständigen Gerichten durch Nachweis von Studienplatzkapazitäten, die von der Zentralstelle für die Vergabe von Studienplätzen nicht erfaßt waren

1. Durchschnittliche Kosten

Zur Ermittlung der durchschnittlichen Kosten ist eine beschränkte Zahl von Verfahrensakten ausgewertet worden. Es erschien sinnvoll, die Kostenermittlung auf die Fälle zu beschränken, in denen eine maximale Kostenhöhe erwartet werden konnte. Daher wurden nur durch Sachentscheidung abgeschlossene Verfahren zugrunde gelegt, bei denen der Kläger (Antragsteller) durch einen Rechtsanwalt vertreten war. Die außergerichtlichen Kosten konnten zum Teil nur annähernd ermittelt werden.

Die Gerichte sind bei Klage- und Berufungsverfahren in der weitaus größten Zahl der Fälle nicht über den in § 13 des Gerichtskostengesetzes vorgesehenen Regelstreitwert von 4 000 DM hinausgegangen. Ein höherer Streitwert, nämlich 6 000 DM, ist allein von den Verwaltungsgerichten des Landes Rheinland-Pfalz angesetzt worden. In den Anordnungs- und Beschwerdeverfahren wird zum Teil ein Streitwert von 2 000 DM, zum Teil der Regelstreitwert mit 4 000 DM angenommen. Eine eindeutige Bevorzugung des einen oder anderen Streitwertes ist nicht festzustellen. Es ergeben sich danach folgende durchschnittliche Kosten:

Klageverfahren

— bei einem Streitwert von 4 000 DM —	
Gerichtskosten	304 DM
Außergerichtliche Kosten	452 DM

insgesamt... 756 DM

Einstweilige Anordnungsverfahren

bei einem Streitwert von 2 000 DM (von 4 000 DM)

Berufungsverfahren

— bei einem Streitwert von 4 000 DM —

insgesamt... 864 DM

Beschwerdeverfahren

bei einem Streitwert von 2 000 DM (von 4 000 DM) —

Revisionsverfahren

insgesamt ... 1 122 DM

Danach sind in einem alle Instanzen durchlaufenden Klageverfahren im Durchschnitt etwa 2742 DM an Kosten aufzuwenden, die sich erheblich erhöhen können, wenn ein Sachverständigengutachten oder sonst eine Beweisaufnahme erforderlich wird. Das war nur selten der Fall. In einem Verfahren über den Antrag auf Erlaß einer einstweiligen Anordnung und einem nachfolgenden Beschwerdeverfahren gegen die Zurückweisung des Antrags fallen je nach Streitwert durchschnittlich Kostenbeträge von etwa 295 DM oder 568 DM an. Insgesamt gesehen ist die durchschnittliche Kostenhöhe in den einzelnen Fachrichtungen recht einheitlich.

Unter 2. ist dargelegt, daß einstweilige Anordnungsverfahren und Klageverfahren vielfach zugleich anhängig waren. Trotzdem können die Kosten für diese beiden Verfahrensarten nicht ohne weiteres addiert werden. Nach den Erfahrungen der Gerichte hatte die Erledigung des einstweiligen Anordnungsverfahrens häufig zur Folge, daß sich die Hauptsache im

Klageverfahren erledigte oder daß die Klage zurückgenommen wurde.

Die Kosten des Klägers erhöhen sich für den Fall des Unterliegens nicht unwesentlich, wenn sich die beklagte Universität oder das Land durch einen Rechtsanwalt vertreten läßt, was allerdings, wie unter 2. dargelegt, sehr selten der Fall war. Die Kosten erhöhen sich schließlich dann, wenn Rechtsanwälte vereinbarte Honorare geltend machen. Es ist bekannt, daß dies geschieht. Über die Zahl der Fälle und die Höhe des vereinbarten Honorars kann jedoch keine Aussage gemacht werden.

2. Angaben zu den Verfahren

Vor den örtlich zuständigen Verwaltungsgerichten sind im Jahre 1977 1) 54 982 Verfahren zur Erreichung eines Studienplatzes durch Nachweis von Studienplatzkapazitäten, die von der Zentralstelle für die Vergabe von Studienplätzen nicht erfaßt waren, anhängig gemacht worden. 8 307 dieser Verfahren waren Klagen und 46 675 Verfahren über Anträge auf Erlaß einer einstweiligen Anordnung, wobei in zahlreichen Fällen Klageverfahren und einstweilige Anordnungsverfahren nebeneinander anhängig gemacht wurden. Bei den Oberverwaltungsgerichten (Verwaltungsgerichtshöfen) wurden im gleichen Jahr 410 Berufungs- und 6771 Beschwerdeverfahren anhängig gemacht. Beim Bundesverwaltungsgericht wurden 1977 23 Revisionen und keine Nichtzulassungsbeschwerde eingelegt. Zum Teil haben Studienbewerber wegen mehrerer Studiengänge gerichtliche Verfahren betrieben oder Kapazitätsfestsetzungen für mehrere Universitäten angegriffen. Darüber, in welchem Umfang das geschehen ist, liegt statistisches Material nicht vor.

Von den 1977 erledigten Verfahren wurden sowohl bei den Verwaltungsgerichten als auch bei den Oberverwaltungsgerichten (Verwaltungsgerichtshöfen) überwiegend etwa 80 bis 90 v. H. durch Urteil oder Sachbeschluß und etwa 10 bis 20 v. H. anderweit, d. h. in der Regel durch Erledigung der Hauptsache oder durch Rücknahme, erledigt. Beim Bundesverwaltungsgericht sind von den zehn erledigten Revisionsverfahren vier durch Urteil und sechs durch Erledigung der Hauptsache oder Revisionsrücknahme beendet worden.

Die Kläger (Antragsteller) waren in etwa 85 bis 90 v. H. aller Verfahren vor den Instanzgerichten durch einen Rechtsanwalt vertreten, in Berufungsoder Beschwerdeverfahren lag die Vertretungsquote zum Teil darüber und im einstweiligen Anordnungsverfahren zum Teil darunter. Die beklagte Hochschule oder das Land ließen sich in der Regel nicht durch einen Rechtsanwalt vertreten. Der Anteil der Fälle, in denen für den Kläger (Antragsteller) ein Rechtsanwalt auftrat, ist hoch. Er beträgt demgegenüber in der Verwaltungsgerichtsbarkeit im allgemeinen nur 62,7 v. H. in der ersten Instanz und 70,9 v. H. in der zweiten Instanz (vgl. Ule, Rechtstatsachen zur Dauer des Verwaltungs- [Finanz-] Prozesses, Band 69 der Schriftenreihe der Hochschule Speyer, a. a. O. S. 106 und 173).

Die anhängig gemachten Verfahren entfielen, soweit feststellbar — die Statistiken der Länder lassen eine diesbezügliche Aussage nur beschränkt zu —, fast ausschließlich auf die Studiengänge Humanmedizin, Zahnmedizin, Tiermedizin, Pharmazie und Psychologie, wobei zwei Drittel der Fälle den Bereich Humanmedizin, weniger als ein Drittel den Bereich der Zahnmedizin und die verbleibenden Fälle den sonstigen Studienbereich betrafen.

Zum Ausgang des Verfahrens ist das von den Ländern zur Verfügung gestellte Zahlenmaterial unvollständig und teilweise allein im Wege der Schätzung ermittelt worden. Danach haben die Kläger (Antragsteller) im Durchschnitt in etwa 3 v. H. aller Fälle Erfolg gehabt. Soweit einige Gerichte angeordnet haben, daß die Kläger (Antragsteller) am Losverfahren teilnehmen, wurde dies in die Statistik als "teilweise obsiegend" aufgenommen und eine Quote von etwa 60 v. H. ausgewiesen. Dabei ist allerdings zu bedenken, daß in den Losverfahren letztlich nur weniger Kläger (Antragsteller) einen Studienplatz erhalten haben.

Zahlen für das Jahr 1978 liegen noch nicht vollständig vor.